Actal

Aan de Minister van Financiën
De heer ir. J.R.V.A. Dijsselbloem
Postbus 20201
2500 EE DEN HAAG

Datum
23 juli 2015

Onderwerp
Regeldruk bij kredietverstrekking

Uw kenmerk
FM/2014/1294 M

Ons kenmerk
JtH/RvZ/JS/HS/2015/079

Bijlage(n)
2

Geachte heer Dijsselbloem,

Op 5 september 2014 heeft u ons gevraagd om te adviseren over de regeldruk bij kredietverstrekking. U stelt vast dat in de nasleep van de financiële crisis de regeldruk voor financiële instellingen sterk is toegenomen. Ook de ACM concludeert in 2014 dat complexe, omvangrijke en frequent wijzigende regelgeving tot toetredingsbarrières kan leiden. Kredietverlening is essentieel voor onze samenleving en onze economie. Daarom is de vermindering van de regeldruk in de financiële sector van groot publiek belang. Tegen deze achtergrond vraagt u ons om advies.

Wij hebben EY een onderzoeksopdracht gegeven waarin twee vragen centraal staan: Wat is de formele regeldruk in de financiële sector? En hoe pakt de regeldruk uit in de praktijk van toetreding en bij kredietverlening? Tussenresultaten van het EY-onderzoek zijn uitgebreid besproken in klankbordbijeenkomsten met vertegenwoordigers van uw ministerie en met relevante stakeholders. Daarnaast heeft Actal gesproken met verschillende partijen die betrokken zijn bij het vraagstuk van de regeldruk bij toetreding en kredietverlening. Organisaties die betrokken zijn bij de totstandkoming van dit advies: DNB, FIN, VNO-NCW, AFM, ACM, Aegon, Bunq, ING, Rabobank, FBA, EZ, NVB, VvV, VEH, Consumentenbond en Adfiz. Ook hebben we gesproken met wetenschappers en potentiële toetreders.

De inventarisatie van de regeldruk door EY is een belangrijke basis voor ons advies. Wij bieden u ons advies aan, samen met het rapport van EY. We vertrouwen er op dat dit advies een bijdrage levert aan het verminderen van de regeldruk in de financiële sector en het verlagen van toetredingsdrempels. Daar is de kredietverlening bij gebaat.

Wij lichten het advies in een gesprek graag nader toe.
Hoogachtend,

w.g.

J. ten Hoopen
Voorzitter

R.W. van Zijp
Secretaris

Contact
Wijnhaven 26
2511 GA Den Haag

Postbus 16228
2500 BE Den Haag

T (070) 310 86 66
F (070) 310 86 79

www.actal.nl
info@actal.nl

Advies Regeldruk bij kredietverstrekking

De kredietcrisis en de daaruit voortvloeiende gevolgen voor de mondiale economie vormde de aanleiding voor het treffen van omvangrijke en zware maatregelen voor de financiële sector.[1] Deze maatregelen moeten financiële instellingen minder kwetsbaar maken. Verder moeten de maatregelen voorkomen dat de kosten van het falen van individuele instellingen op de maatschappij worden afgewenteld. Hierdoor is de regeldruk voor de financiële sector en hun klanten sterk toegenomen.

De centrale vraag bij het reguleren van de financiële sector is of en in hoeverre het falen van financiële instellingen mag worden afgewenteld op de samenleving. Het antwoord op deze vraag hangt af van de maatschappelijke appreciatie van het risico van falen. Tegenover de kosten om het risico van falen te verkleinen, staan misgelopen opbrengsten voor de samenleving. Dit komt door de hoge regeldruk en minder dynamiek en innovatie in de financiële sector. Recente ervaringen met grote financiële instellingen hebben geleid tot verdere uitbreiding en aanscherping van de regelgeving voor de financiële sector.

Stringente regulering van financiële instellingen heeft een prijs. Recent wees de Autoriteit Consument en Markt (ACM) erop dit de ruimte kan beperken voor kleine spelers op de financiële markt in Nederland.[2] Ook kan het toetreders ontmoedigen om zich op deze markt te begeven. De beperkte mededinging die hiervan het gevolg is, kan ten koste gaan van de financiële dienstverlening. Zo kan bijvoorbeeld de beschikbaarheid van krediet voor ondernemingen en huishoudens afnemen en kan het moeilijker worden om deze kredieten te verkrijgen.

De vragen die in ons advies centraal staan, gaan over de regulering die toetreding tot de financiële sector kan ontmoedigen, en de mogelijkheden die er zijn om onnodig hoge regeldruk weg te nemen. Wij hebben EY verzocht om de formele regeldruk en de regeldruk in de praktijk van toetreding en kredietverlening te onderzoeken. In het bijgevoegde rapport van EY vindt u een uitgebreide inventarisatie van de verplichtingen waaraan toetreders en kredietverstrekkers moeten voldoen en hoe dit uitpakt voor de bedrijfsprocessen van kredietinstellingen.[3]

Leeswijzer

Het advies is opgebouwd uit vier paragrafen. Paragraaf 1 (Maatschappelijke tolerantie van risico's bij kredietverstrekking) gaat over de mate waarin de samenleving in staat én bereid is om de gevolgen van het falen van financiële instellingen te dragen. De afwegingen die daarbij moeten worden gemaakt, zijn politiek van aard. De relevante actoren zijn het kabinet en het parlement. Paragraaf 2 (Procesverbetering) neemt het resultaat van deze afweging als een gegeven. De vraag is hier aan de orde of de verplichtingen voor financiële instellingen zodanig zijn vormgegeven, dat het beoogde beleidsdoel tegen zo laag mogelijke lasten voor de sector wordt gerealiseerd. In paragraaf 3 (Responsiviteit) beschrijven wij de ervaren regeldruk in de interactie tussen toezichthouders en de financiële instellingen. Wij doen op dit terrein enkele

---

[1] Naast maatregelen met betrekking tot systeemrisico's is de regelgeving ook aangescherpt vanuit de motivatie om consumenten beter te beschermen en beter te informeren.
[2] ACM, Barrières voor toetreding tot de Nederlandse bancaire retailsector (Den Haag 2014).
[3] EY heeft cf. de opdracht niet gekeken naar de gevolgen van de snelle opeenvolgende wijzigingen regelgeving omdat wij aannemen dat het hoogtepunt in de golf van wijzigingen reeds achter ons ligt.

voorstellen voor een betere samenwerking en een grotere wederzijdse responsiviteit. Ten slotte gaan wij in paragraaf 4 (Ex ante) in op mogelijkheden om nieuwe onnodige regeldruk te voorkomen.

1. Maatschappelijke tolerantie van risico's bij kredietverstrekking

Voor de regeldruk in de financiële sector is het van wezenlijk belang hoeveel risico de samenleving bereid is te accepteren. Voor spaarders bestaat het depositogarantiestelsel (DGS) om de gevolgen van een falende financiële instelling te beperken. Het DGS trad in werking bij Icesave en DSB. Daarnaast is er ook regelgeving die beoogt de risico's terug te dringen. En er is regelgeving die betrekking heeft op wie de risico's moet dragen. Het terugdringen van risico's gaat gepaard met meer regeldruk. Dit heeft tot gevolg dat toetreders tot de financiële sector aan strenge eisen moeten voldoen.

De eisen voor toetreders kunnen werken als een barrière die te hoog is voor kleine en voor nieuwe partijen op de financiële markt. De vraag waar de regelgever voor staat, is hoe toetreding van kleine en/of nieuwe spelers tot de financiële sector kan worden bevorderd, zonder de kosten van falen op de samenleving af te wentelen. Deze toetreding is van belang, omdat een hoge concentratiegraad de financiële sector kwetsbaar maakt en de concurrentie dreigt te verstoren.

De maatschappelijke tolerantie van risico's van de financiële sector sluit aan op een kernpunt van de ambities die het kabinet heeft verwoord in de kabinetsvisie Nederlandse bankensector (23 augustus 2013). Daarin schetst het kabinet het Nederlandse bankenlandschap aan de hand van vier karakteristieken, te weten de concentratiegraad, de omvang, de kapitaalpositie en de concurrentie. Vervolgens werkt het kabinet uit hoe het invulling wil geven aan het streven "naar een solide, transparante, integere en concurrerende bankensector, die de klant centraal stelt en dienstbaar is aan de reële economie".

Deze kabinetsvisie plaatst de Nederlandse financiële sector in een Europees kader. Gegeven de internationale focus en schaal van sommige banken in verhouding tot de Nederlandse economie, stelt het kabinet dat "een robuuste oplossing een Europese oplossing is". Dat wil zeggen: een bankenunie waardoor er onder meer een Europese markt voor kredietverlening ontstaat. In politiek opzicht is een ontwikkeling in deze richting in volle gang. Naarmate de markt zich meer over de landsgrenzen in Europa gaat bewegen, werkt dit gunstig uit op de concurrentie.

In deze paragraaf beschrijven wij eerst het 'too small to comply'-effect. Vervolgens gaan wij in op de eigen-vermogenseisen die aan een bankvergunning zijn verbonden. Daarna bezien we mogelijkheden om voor middelgrote en kleine financiële instellingen uitzonderingen te maken. Hierbij geven we in overweging om meer gedifferentieerde kredietvergunningen te verlenen.

Sommige banken zijn 'too-big-to-fail', andere banken zouden 'too-small-to-comply' zijn

De regulering van de financiële sector dient meerdere maatschappelijke doelen, zoals stabiliteit van het financiële stelsel, stabiliteit van de instelling en de belangen van klanten. Het treffen van maatregelen die moeten voorkómen dat financiële instellingen falen, wordt gemotiveerd door de substantiële risico's die het falen van een instelling met zich meebrengt voor het gehele financiële bestel en daarmee voor de stabiliteit van de gehele economie. Echter, een onbedoeld en ongewenst effect van de regulering kan zijn dat dit kleine(re) instellingen juist hindert om toe te treden. Dit effect staat bekend als 'too small to comply'.[4] Dit wordt veroorzaakt doordat de regeldruk van maatregelen die *per instelling* moeten worden getroffen, voor kleine financiële instellingen in verhouding zo zwaar weegt, dat er onder een bepaalde minimum omvang geen bestaansmogelijkheden zijn. Het 'too small to comply'-effect kan van invloed zijn op kredietverlening aan mkb-bedrijven, maar ook op de duurzaamheid van het financiële stelsel als geheel.

> *"Kleine partijen ondervinden dat de wet- en regelgeving veel tijd en investering kost. Dat maakt het lastig om als kleine speler te bestaan. Kredietverstrekkers moeten over een bepaalde schaalgrootte beschikken om aan de grote hoeveelheid wet- en regelgeving te kunnen voldoen. Daardoor treden kleine nieuwe partijen minder snel toe tot de markt en hebben bestaande kleine partijen minder kans om te groeien en te overleven. Dit heeft een negatief effect op de concurrentie in de markt.*[5]*"*

Mkb-bedrijven zijn voor hun kredieten nu overwegend aangewezen op grote financiële instellingen.[6] Zij hebben daarom baat bij een gevarieerder aanbod van kredietverleners. Ook de duurzaamheid van het financiële stelsel is gebaat bij een meer heterogene en minder geconcentreerde sector. Meer heterogeniteit kan in deze situatie alleen worden bereikt met het toetreden van nieuwe grote én kleine spelers. De toetredingsdrempels en de minimum-omvang van financiële instellingen belemmeren nieuwe toetredingen. De regeldruk die een stabiel financieel stelsel moet bewerkstelligen, heeft daarom mogelijk als onbedoeld bijeffect dat het stelsel zeer homogeen en geconcentreerd blijft. Als de huidige concentratie van financiële instellingen kan worden verlaagd, en als de diversiteit van de sector kan worden vergroot, kan dat juist een positieve invloed hebben op de stabiliteit van het financiële systeem.[7] Bovendien is het de vraag of de risico's met zoveel regels nog effectief worden bestreden. In de praktijk

---

[4] Een Amerikaanse studie over het teruglopende marktaandeel en het sluiten of fuseren van kleine banken stelt vast dat een significant teruglopende kredietverlening en consolidatie van de kleine banken tussen 2010 en 2014 vooral was te wijten aan de regeldruk die aan individuele banken werd opgelegd. Zie "The State and Fate of Community Banking", (2015) M. Lux, R. Green, Harvard Kennedy School. (www.hks.harvard.edu/centers/mrcbg/publications/awp).

[5] EY (2015) Eindrapport "Regeldruk bij kredietverlening", p62.

[6] Een concreet probleem is dat veel mkb-bedrijven financiering nodig hebben voor werkkapitaal (kasgeld, debiteuren, voorraden). Banken willen werkkapitaal niet (meer) financieren als er onvoldoende onderpand is en/of er twijfel bestaat over de levensvatbaarheid van het bedrijf. Zie: SER (2013) "Nederlandse economie in stabieler vaarwater" p18

[7] Zoals hierboven staat aangegeven karakteriseert het kabinet deze sector als geconcentreerd, groot en met weinig concurrentie. De invloed van concurrentie op de systeemstabiliteit is uitgebreid onderzocht maar dit heeft niet tot een eenduidige uitkomst geleid. Met vier grote banken die de markt domineren is er echter ook heel weinig heterogeniteit. Aangenomen wordt dat bij een oligopolie met hoge concentratie, zoals het geval is in Nederland, de stabiliteit gebaat is bij meer diversiteit en concurrentie. Zie o.a. "Competition and Financial Stability", Allen et al, 2003 en "Does Competition Reduce the Risk of Bank Failure?", Martinez-Miera, 2010.

worden regels geoperationaliseerd in checklists en het nalopen van checklists kan het zicht op de daadwerkelijke risico's vertroebelen.[8]

De kosten die bedrijven moeten maken om aan wettelijke verplichtingen te voldoen, wegen voor kleinere bedrijven in het algemeen zwaarder dan voor grotere bedrijven. Dit geldt ook voor de financiële sector. Er is weliswaar geen reden om aan te nemen dat kleinere banken gemakkelijker kleine kredieten aan kleine bedrijven verstrekken, maar mkb-kredieten worden nu vooral door de grootbanken die een volledig dienstenpakket aanbieden verstrekt. In deze markt, waarin een beperkt aantal financiële instellingen het volledige dienstenpakket aanbiedt, is het moeilijk om als nieuwe of kleine partij een positie te verwerven. Het verdient daarom aanbeveling om te onderzoeken of het 'too small to comply'-effect kan worden verminderd door financiële instellingen tot de Nederlandse markt toe te laten die innoveren en zich willen specialiseren. Dit kan worden bereikt door stimulering van markttoetreding door innovatieve partijen en extra ondersteuning door de vergunningverlener.[9]

Wij adviseren om in de vergunningverlening het 'too small to comply'-aspect waar mogelijk te voorkomen. Wij adviseren om innovatie te stimuleren door kleine, of zich specialiserende en/of innoverende alternatieve vormen van financiering extra ondersteuning te geven. Dit kan door met de aanvrager mee te denken bij zijn vergunningsaanvraag.

Hiermee wordt toetreding voor alternatieven bevorderd en worden tegelijkertijd de risico's voor consumenten en het systeem beperkt. Daarnaast kunnen specifieke regels voor kleine financiële instellingen nodig zijn om toetreden te stimuleren. Hiervoor kunnen uitzonderingsbepalingen voor kleine financiële instellingen worden opgenomen. Dat zou stroken met de Small Business Act van de EU.[10] Daarbij kunnen ook de gevolgen van de financiële regelgeving voor de levensvatbaarheid van kleine financiële instellingen apart in beeld worden gebracht.

Wij adviseren om in de EU naar analogie van de SME act te pleiten voor toepassing van het 'Think Small First Principle' in financiële wet- en regelgeving.

Eigen vermogen

De regulering van de financiële markt stelt eisen aan het eigen vermogen dat instellingen moeten aanhouden. Deze eisen zijn bedoeld om prudentiële risico's te verminderen: een hoger eigen vermogen vergroot immers de weerbaarheid van de instelling. Ook is het eigen vermogen bedoeld voor de afwikkeling van de instelling bij een faillissement.

Prudentiële risico's worden op twee manieren verminderd. Ten eerste door meer eigen vermogen aan te houden en ten tweede door (strengere) regels. Wie meer eigen vermogen inbrengt zou aan minder strenge regels moeten worden gebonden. Omgekeerd geldt dat wie weinig eigen vermogen inbrengt hiertegenover moet compenseren door te voldoen aan

[8] "Afvinkcultuur legt kiem voor volgende crisis": "Meer regels zijn niet het antwoord, maar vergroten juist de kans op ongelukken." Interview met hoogleraar Theo Kocken in Executive Finance, 1 mei 2015.
[9] DNB is voorstander van toetreding tot de Nederlandse markt door kleine partijen. Nieuwsbericht 18 juni 2015.
[10] Zie ec.europa.eu/growth/smes/business-friendly-environment/small-business-act.

strengere regelgeving en toetsing. Daarom zou aan een toetreder die een hoger eigen vermogen aanhoudt, de toezichthouder kunnen volstaan met een lichtere toetsing.[11] Immers, bij een hoger eigen vermogen kan een instelling de risico's beter dragen.

Wij adviseren om toetreders die een hoger eigen vermogen aanhouden, tegemoet te komen met lichtere eisen aan de bedrijfsvoering.

De verplichte inbreng van het eigen vermogen kan voor kleinere financiële instellingen een toetredingsbarrière vormen.[12] De vraag is hoe deze barrière zich verhoudt tot het maatschappelijke risico dat een faillissement van kleinere instellingen met zich meebrengt. Een individuele kleine financiële instelling vertegenwoordigt immers een gering systeemrisico.[13] Partijen geven aan dat de huidige regulering onvoldoende rekening houdt met het veel kleinere (of afwezige) systeemrisico dat kleinere instellingen met zich meebrengen. Minder belastend is om de eisen ten aanzien van het aan te houden eigen vermogen voor deze instellingen alleen of vooral te baseren op de exit-strategie, i.c. de kosten van afwikkeling bij een faillissement. Voor partijen wordt de beslissing om tot de financiële sector toe te treden gemakkelijker als inzichtelijk is welke eisen aan het eigen vermogen worden gesteld bij welk bedrijfsmodel.

Wij adviseren om DNB inzichtelijk te laten maken welke eisen zij stelt aan het in te brengen eigen vermogen bij een bepaald bedrijfsmodel en de daarbij horende risico's.

Uitzonderingen voor het mkb

Sinds de kredietcrisis ervaren mkb-bedrijven dat het moeilijker is om krediet te verkrijgen. Eén veelgenoemde oorzaak hiervan is knellende regelgeving. De inventarisatie van wet- en regelgeving voor het verstrekken van kredieten laat echter zien dat er geen belemmerende of kostenverhogende verplichtingen zijn die specifiek voor het verlenen van krediet aan het mkb gelden. Wel maken financiële instellingen kosten voor algemene verplichtingen, zoals bijvoorbeeld de 'screenings' in het kader van de Sanctiewet en de meldingen voor ongebruikelijke transacties in het kader van de Wwft.[14] Deze kosten zijn naar verhouding hoger voor kleine kredieten dan voor grote.

Gegeven het maatschappelijk doel van de Wwft en de Sanctiewet is een lastenluwe uitvoering van deze screenings en meldingen alleen te realiseren als de informatiepositie van de overheid hierdoor niet wordt aangetast. De uitvraag kan worden vereenvoudigd door betere indicatoren te ontwikkelen, in het bijzonder voor het mkb. Elementen die hierbij moeten overwogen zijn standaardisatie en transparantie van gegevens en kenmerken.

Wij adviseren om op mkb-kredieten gerichte methodes voor detectie en screening in het kader van de Wwft en de Sanctiewet te laten ontwikkelen en te accepteren.

---

[11] Voor (reeds) gevestigde instellingen blijft het reguliere toezichtkader van toepassing.

[12] "Het bedrijfsmodel heeft ook invloed op de minimale inbreng van eigen vermogen voor een toetreder; in de praktijk komen bedragen tot €17 miljoen (en hoger) voor. Volgens DNB is dit nodig om eventuele risico's van het bedrijfsmodel af te dekken. Het is echter niet duidelijk hoe deze risicoafweging tot stand komt." EY rapport, p75.

[13] Een grotere diversiteit aan spelers in deze markt kan worden bereikt door nieuwe toetredingen. Dit is positief voor het systeemrisico omdat het aantal spelers, de spreiding van risico's en onderlinge concurrentie de stabiliteit van het stelsel als geheel verbeteren.

[14] Daarbij gaat het in het bijzonder om het detecteren van dergelijke transacties.

Regeldruk voor mkb-kredieten komt niet alleen van de Wwft en de Sanctiewet. In financiële regelgeving staan geen specifieke uitzonderingen voor het verlenen van krediet aan het mkb. Met dergelijke uitzonderingen zou veel beter kunnen worden aangesloten op de praktijk van de kredietverlening aan kleine bedrijven. Dit wordt geïllustreerd aan de ontwikkeling van 'relationship lending'. Accountmanagers kunnen als gevolg van de huidige regels minder goed op "gut feeling", gebaseerd op de onderlinge relatie, beslissen of een mkb-krediet kan worden verleend of niet.[15] De risico inschatting (intern of extern, menselijk of door systemen) wordt daarmee duurder. Voor kredietverlening aan het mkb vormt de risico inschatting een hoge kostenpost in verhouding tot het te verlenen krediet.[16]

Zonder een uitzondering op de algemene regels ten behoeve van het verlenen van krediet aan het mkb wordt kredietverlening op basis van 'relationship lending' ontmoedigd. Ook de SER komt tot de conclusie dat het mkb hinder ondervindt van ontbrekend aanbod van financiering. Als een van de oorzaken noemt de SER daarvoor informatieknelpunten.[17] Specifieke aandacht voor de werkbaarheid van regulering voor kleine bedrijven is in de geest van de Small Business Act van de EU.

Wij adviseren mogelijkheden voor mkb-kredieten in de financiële regelgeving op te nemen, zodat 'relationship lending' wordt bevorderd.

Gedifferentieerde kredietvergunningen

Financiële instellingen die in Nederland krediet willen verstrekken, hebben twee mogelijkheden: zij kunnen een *kredietvergunning* aanvragen bij de Autoriteit Financiële Markten (AFM) of een *bankvergunning* bij De Nederlandse Bank (DNB). Als de financiële instelling het geld voor de kredieten ophaalt door middel van deposito's en spaargelden, is een bankvergunning verplicht.

Een bankvergunning aanvragen kost ongeveer 200.000 euro. In de praktijk komen hier nog kosten bij vanwege additionele informatieverzoeken van DNB tijdens de aanvraagprocedure. Volgens marktpartijen kunnen de kosten hierdoor oplopen tot circa 1 miljoen euro. Dat is relatief veel, afgezet tegen de jaarlijkse kosten voor de gehele sector voor informatieverzoeken en reguliere rapportages aan de toezichthouders: tussen de 8,5 en 13,5 miljoen euro. Daarnaast bestaat de regeldruk nog uit een verplichte inbreng van eigen vermogen en toezichtheffingen (ruim 60 miljoen euro per jaar).

Het aantal kredietvergunningen dat de AFM in de afgelopen jaren heeft verleend neemt toe: van 5 in 2012 via 11 in 2013 tot 13 in 2014. Een kredietvergunning gaat met minder regeldruk gepaard dan een bankvergunning. Dit komt vooral door de kortere doorlooptijden en lagere kosten. Dit sluit aan op de maatschappelijke risico's die met het vergunningsvereiste worden ingedamd. Met beide vergunningen wil de overheid de stabiliteit van het financiële stelsel

[15] 'Relationship lending' komt veel voor in de EU en daarvan wordt aangenomen dat het vooral voordelig is voor het mkb. (SMEs and the credit crunch, OECD, 2014).
[16] Naast de invloed van regeldruk op het aanbod van krediet zijn er ook studies die wijzen op de vraag naar krediet. Zie bijvoorbeeld: Algemene rekenkamer (2015), Resultaten Verantwoordingsonderzoek Ministerie van Economische Zaken, aldaar hoofdstuk 3.1 "Omvang financieringsproblemen bedrijven niet goed in beeld bij minister van EZ".
[17] Verbreding en versterking financiering mkb. SER, oktober 2014.

waarborgen, en in het geval van de bankvergunning gaat het naast de belangen van ‘leners’ ook om de belangen van ‘spaarders’.
Op initiatief van de Tweede Kamer wordt het mogelijk om kredietunies op te richten.[18] Deze kredietunies moeten een eigen vermogen van 1 miljoen euro aanhouden. De regeldruk voor toetreding zal volgens het voorstel relatief gering zijn: ca. 10.500 euro eenmalig en jaarlijks 24.000 euro (administratieve lasten en toezichtkosten). Andere ontwikkelingen die het verkrijgen van krediet gemakkelijker maken, zijn ‘crowdfunding’, financiële coöperaties en bemiddelaars voor bedrijfsfinanciering. Hiervoor is geen bankvergunning nodig. Hoewel deze ontwikkelingen het financieringsaanbod aan het mkb verrijken, is de betekenis ervan op de totale financieringsbehoefte nog bescheiden.[19]

Wij adviseren om, naast de nieuwe mogelijkheid om een kredietunie op te richten, ook te onderzoeken welke wettelijke mogelijkheden er nodig zijn voor andere innovatieve financieringsvormen.

2. Procesverbetering

De (formele) processen van de toezichthouders (DNB, AFM en mogelijk ook ECB) bevatten aanknopingspunten voor het verminderen van de regeldruk. Het betreft de aanvraag van de bankvergunning (DNB), het goedkeuringsproces voor nieuwe producten (AFM), de ‘ken uw klant’-eisen (DNB en AFM) en meer algemene punten ten aanzien van de transparantie en informatie.

Aanvraag bankvergunning

In het voorgaande is al besproken dat kan worden gedifferentieerd naar meer typen vergunningen. Hierna gaat het specifiek om het proces van de vergunningaanvraag.

De beslistermijn voor een bankvergunning is in Nederland 13 weken. Daarmee lijkt de behandeltermijn van een aanvraag snel te verlopen, maar in de praktijk van de door EY bestudeerde cases duurt het 12 tot 18 maanden. Dit verschil wordt vooral verklaard door het frequent opschorten van de beslistermijn door DNB, omdat de aanvraag naar het oordeel van DNB niet compleet is. De onzekerheid over de duur van het vergunningstraject vormt een toetredingsbarrière.

Wij adviseren minder gebruik te maken van opschorting van de beslistermijn door DNB. Hiertoe moet helderheid worden verschaft over de informatie die bij de aanvraag moet worden geleverd. Ook moeten aanvragers over de (mogelijkheid van) opschorting worden geïnformeerd, zodat het proces transparant en voorspelbaar wordt voor aspirant-toetreders.

[18] Initiatiefwet toezicht kredietunies. Tweede Kamer 33949, nr. 2.
[19] De omvang van krediet aan het mkb bedraagt € 143 mld. Dat is 40% van het totaal aan bedrijfskrediet (DNB, 2013).

Een beslistermijn die veel korter is dan in andere Europese landen en waarbij de procedure is verlengd met besluitvorming door de ECB, leidt ertoe dat de behandeling van de aanvraag onder druk komt te staan. Het ligt daarom voor de hand om bovenstaand advies te combineren met een verlenging van de beslistermijn. Het Europese gemiddelde voor deze beslistermijn is van 6 tot 8 maanden, waarbij de beslistermijn van de CRD IV vaak als ondergrens geldt. Dit betekent dat een beslistermijn binnen 6 maanden moet worden gezien als een realistische beslistermijn.

In de praktijk van de vergunningaanvragen doen zich slechts drie situaties voor: de vergunning wordt verleend, de procedure loopt nog, of de aanvrager is afgehaakt en heeft de aanvraag teruggetrokken. Een afwijzing van de vergunningaanvraag is niet aangetroffen. Voor een aspirant-toetreder is het gunstiger om af te haken dan om een afwijzing te krijgen. Op grond van de Wft en het Besluit prudentiële regels Wft leidt een afwijzing tot een smet op het blazoen. Dit betreft het zogenoemde toezichtsantecedent. Dat heeft consequenties voor de persoon die het betreft. Een toezichtsantecedent dat geen betrekking heeft op de geschiktheid of de betrouwbaarheid van de bestuurder, kan onevenredig belemmerend zijn voor een later initiatief tot toetreding.

Wij adviseren de Wft en het Besluit prudentiële regels Wft zodanig aan te passen dat de registratie van toezichtsantecedenten beperkt wordt tot geschiktheid en/of betrouwbaarheid van de bestuurder.

Risicobenadering nieuwe producten (PARP)

Bij het goedkeuringsproces voor nieuwe producten (PARP[20]) gaat het erom dat financiële instellingen moeten voorkomen dat zij producten op de markt brengen die consumenten schaden. Op de achtergrond echoot hier nog de affaire rondom woekerpolissen. Uit het onderzoek van EY blijkt dat de kredietverstrekkers dit doel van de regelgeving (zoals verwoord in de Wft en de Bgfo) ondersteunen, maar dat ze de regelmatige controle en de documentatieverplichtingen die eruit voortvloeien, onnodig belastend vinden. Dat komt omdat de verplichtingen generiek zijn. Bij de introductie van eenvoudige producten en bij kleine wijzigingen aan bestaande producten zijn deze verplichtingen mogelijk niet proportioneel. Hoewel de risico's van eenvoudige producten niet kleiner hoeven te zijn, kan het goedkeuringsproces wel navenant eenvoudiger worden ingericht.

Wij adviseren om bij het goedkeuringsproces meer te differentiëren tussen risicovolle en minder risicovolle producten. Wij adviseren het goedkeuringsproces van eenvoudige producten proportioneel in te richten, en daarvoor heldere criteria vast te stellen.

Transparantie en informatie AFM en DNB

In het EY-onderzoek staan verschillende voorbeelden die de problematiek van open normen, heldere criteria en leidraden goed illustreren. Enerzijds willen financiële instellingen weten wat ze kunnen verwachten, anderzijds willen toezichthouders ruimte kunnen geven voor maatwerk,

[20] Product Approval Review Proces. In Nederland wordt dit aangeduid als productontwikkelingsproces (POP).

ook al omdat zij niet alle ontwikkelingen kunnen voorzien. De uitdaging is het vinden van een goede balans.

Wij noemen een aantal voorbeelden:

- Aspirant-toetreders weten wel wélke documenten zij moeten verstrekken aan DNB, maar het is niet altijd duidelijk aan welke criteria deze moeten voldoen. In positieve zin wordt het bedrijfsplan genoemd, waarvoor DNB in 2014 de criteria publiceerde. Er is behoefte aan vergelijkbare criteria voor de andere documenten die instellingen moeten opstellen.
- De interpretatie van open normen en leidraden bij het productgoedkeuringsproces (PARP), bij de ICAAP/ILAAP-rapportages en bij toepassing van verschillende regels rondom de zorgplicht blijkt voor kleinere partijen soms moeilijk. Vooral als zij scherp proberen te krijgen welke interpretaties als 'gelijkwaardig' gelden en welke niet.
- Het dienstverleningsdocument (DVD) voor hypotheken ervaren sommige krediet-verstrekkers als een star format (keurslijf). Overigens heeft de AFM op dit vlak inmiddels actie ondernomen.

Minder belastend is het als vooraf duidelijk is aan welke criteria de documenten en informatie moeten voldoen, zonder afbreuk te doen aan de behoefte aan maatwerk.

Wij adviseren de AFM en DNB om de transparantie te vergroten door het uitbreiden van de informatie ten aanzien van veel gestelde vragen (en antwoorden) en om voortdurend feedback te vragen op deze processen.

3. Responsiviteit

Voor de ervaren regeldruk is de zachte kant, de interactie tussen toezichthouders en de financiële instellingen, mede van belang. Wij zien mogelijkheden voor verbetering bij de afstemming van de kalender en in vermindering van de complexiteit van ad hoc uitvragen.

Afstemming kalender

Als verschillende informatievragen gelijktijdig bij dezelfde groep mensen terechtkomt wordt de regeldruk onevenredig zwaar ervaren. Dit geldt in het bijzonder als uitvragen niet voorzienbaar waren en vanwege de soms korte deadlines niet goed in te plannen zijn. Daarom hebben kredietverstrekkers behoefte aan een afgestemde kalender waarin de toezichthouders (AFM en DNB en – voor zover mogelijk ook internationaal – ECB) hun informatievragen aankondigen. Het doel daarbij is onrealistische tijdslijnen en dubbele uitvragen te voorkomen.

Overigens erkennen wij dat er vanuit de toezichthouders redenen kunnen zijn om ook onaan-gekondigde verzoeken te doen. Maar ook dan is het van belang om vooraf zicht te hebben op de mate waarin een financiële instelling al wordt bevraagd.

Wij adviseren een kalender op te stellen waarin de toezichthouders hun informatievragen zoveel mogelijk aankondigen en inplannen. Daarbij dient indien mogelijk rekening te worden gehouden met de planning van financiële instellingen.

Ad hoc uitvragen

Uit het onderzoek van EY blijkt dat de regeldruk voor hypotheekverstrekkers voor een relatief groot deel wordt veroorzaakt door het beantwoorden van ad hoc uitvragen door toezicht-houders. Omdat hypotheken langlopende overeenkomsten zijn, en de regelgeving frequent wijzigt, is er een grote variatie in de hypotheekdossiers. Bij deze variatie kunnen ad hoc uitvragen bewerkelijk worden. Het aantal ad hoc uitvragen van de toezichthouders is de afgelopen jaren toegenomen. De verwachting is dat dit nog verder zal toenemen.

Minder belastend is het als de complexiteit van de ad hoc uitvragen wordt beperkt, de timing voorspelbaar is en de instellingen voldoende tijd krijgen om aan de informatievraag te voldoen. Ook lijkt het wenselijk om instellingen tijd te geven om hun interne organisatie op orde te krijgen en hun dossiers op voorhand passend te maken op toekomstige ad hoc uitvragen.

Wij adviseren waar mogelijk om de complexiteit van ad hoc uitvragen te beperken, de voorspelbaarheid van deze uitvragen te vergroten en instellingen voldoende tijd te geven om aan deze verzoeken te voldoen.

4. Ex ante

Naast de vermindering van de regeldruk die voortkomt uit bestaande verplichtingen is het van belang om te voorkomen dat nieuwe regels onnodige regeldruk veroorzaken. Wij zien twee domeinen waar extra aandacht gewenst is: de vergelijking met internationale standaarden en de lagere regelgeving in de uitvoering door toezichthouders.

Nederlandse koppen

De complexiteit van wet- en regelgeving voor kredietverlenende instellingen vloeit deels voort uit het feit dat de grote instellingen mondiale spelers zijn. Dit heeft als gevolg dat deze instellingen niet alleen aan de Nederlandse regels moeten voldoen, maar ook aan Europese en Amerikaanse regels. Kleine verschillen tussen deze ‘wettensets’ maken de interne bedrijfs-voering van kredietverlenende instellingen complex. Daarom is het wenselijk om terughoudend te zijn met het opstellen van Nederlandse eisen die aanvullend zijn op de Europese.

Tegelijkertijd lijkt er momenteel een breed politiek draagvlak te zijn voor aanvullende Neder-landse regels. Uit het bijgevoegde EY-rapport komen Nederlandse ‘koppen’ naar voren op het terrein van beloningseisen, vakbekwaamheid en de *leverage*-ratio. Gegeven de maatschappelijke druk op dit onderwerp is een vuistregel (“geen Nederlandse kop op Europese regels”) moeilijk te realiseren. Voor een zorgvuldige besluitvorming over dergelijke aanvullende regels is de beschikbaarheid over een inschatting van kosten en baten noodzakelijk. Bovendien is het gezien de ontwikkeling met betrekking tot een Europese bankenunie (streefdatum 2019) onwenselijk om grote verschillen te laten ontstaan.

Wij adviseren om van elke Nederlandse kop op Europese regels voor financiële markten voorafgaand aan de besluitvorming de kosten en baten in beeld te brengen.

Wij adviseren om alle Nederlandse koppen voor financiële markten te voorzien van een evaluatiebepaling. Voor zover de koppen betrekking hebben op de Europese bankenunie, dient de evaluatie te worden afgestemd op de beoogde inwerkingtreding.

Leidraden, beleidsregels, toezicht

Kredietverlenende instellingen ervaren ook onnodige regeldruk als gevolg van het toezicht. Allereerst blijkt dat toezicht nog overwegend is gericht op het fysiek bewaren van gegevens. Met de technologische ontwikkelingen lijkt dit minder belangrijk te zijn geworden en zou eerder de betrouwbaarheid van digitale data hiervoor meer in de plaats moeten komen. In dit opzicht lijkt een moderniseringsslag wenselijk. Dit zal de regeldruk doen afnemen doordat toezicht dan beter aansluit bij de interne bedrijfsprocessen van kredietverlenende instellingen.

Kredietverleners stellen prijs op feedback. Graag horen zij of de informatie die zij aan de AFM en DNB hebben opgeleverd, in goede orde is ontvangen en aan de verwachtingen van de toezichthouders voldoet. Kredietverleners zijn geïnteresseerd in de inhoudelijke zienswijze van de toezichthouders om hiervan te kunnen leren. Uit het EY-rapport blijkt dat de kredietverleners dergelijke feedback niet of niet op tijd ontvangen. Voor de ervaren regeldruk weegt deze onzekerheid zwaar: een responsieve toezichthouder is daarom van groot belang.

Ook blijkt dat de regeldruk die de financiële sector ervaart, samenhangt met de wijze waarop het toezicht is ingericht. Toezichthouders werken op basis van leidraden en beleidsregels; en deze hebben veel impact. Daarom zouden de kosten en baten hiervan standaard in beeld moeten worden gebracht en – voordat zij in werking treden – voor consultatie aangeboden aan stakeholders.

Wij adviseren om de kosten en baten van leidraden en beleidsregels van de AFM en DNB standaard in beeld te brengen en deze voor consultatie aan de sector voor te leggen.

De Europese beleidsvorming

Actuele ontwikkelingen in het Europese toezicht en maatschappelijke ontwikkelingen rondom de zogenoemde FICO-banken hebben gevolgen voor de aansluiting van de regelgeving op de praktijk. Partijen vinden de wijze waarop ontvlechtingsrisico's worden doorberekend in een kapitaaltoeslag, onvoldoende accuraat. Een dergelijke perceptie vergroot de ervaren regeldruk. Tegenover deze beleving staat de analyse dat het past bij de daadwerkelijke risico's zoals die vanuit beleidsperspectief worden waargenomen. Wij hebben geen inschatting gemaakt van deze risico's. Het ligt voor de hand om deze ervaren regeldruk in eerste instantie door middel van een dialoog over de gepercipieerde risico's te benaderen.

Ten aanzien van het Europese toezicht in het Single Supervisory Mechanism zien banken dat het toezicht meer en meer wordt gebaseerd op brede informatieverzoeken waarmee risicomodellen worden 'gevuld'. Het gevaar dreigt dat het toezicht daardoor minder ingaat op de instellingsspecifieke kenmerken. Vanuit de argumentatie dat het niet moet gaan om schijnzekerheid pleiten partijen voor een 'fit for purpose'-methode bij het uitzetten van informatieverzoeken. Dit betekent dat voor het beperken van de regeldruk in de financiële sector blijvende aandacht voor de Europese beleidsvorming is vereist.

Tot slot

De financiële sector vervult met zijn kredietverlening een belangrijke rol voor de economie. De regeldruk bij kredietverstrekking is echter hoog, met gevolgen voor de financiële dienstbaarheid voor de economie. De oorzaak hiervan is gelegen in het feit dat de regelgeving omvangrijk en complex is. Ook verandert zij frequent.

In dit advies geven wij aan dat de regeldruk niet voor alle financiële instellingen zo hoog zou hoeven te zijn. Door de eisen aan kleine en nieuwe financiële instellingen te verlagen, ontstaat ruimte voor nieuwe aanbieders en (nieuwe vormen van) krediet. Daarbij kan ook de interactie tussen toezichthouders en financiële instellingen worden verbeterd. En we geven in het advies aan hoe kan worden voorkomen dat in de toekomst onnodige regeldruk wordt toegevoegd.

De ruimte voor nieuwe toetreders en nieuwe vormen van krediet zal alleen worden benut als de betreffende wet- en regelgeving stabiel en toekomstbestendig is. Frequente en ingrijpende wijzigingen in deze wet- en regelgeving ontmoedigen de toetreding van nieuwe partijen en het aanbieden van (nieuwe vormen van) krediet. De wet- en regelgeving voor financiële instellingen is echter onderhevig is aan twee krachten. Aan de ene kant leidt een sterke focus op de maatschappelijke risico's die gemoeid zijn met instabiliteit van het financiële stelsel, tot de roep om meer en/of strengere regelgeving. Aan de andere kant leidt het inzicht dat dergelijke regelgeving de dienstbaarheid van de financiële sector aan de economie aantast, tot de wens om de regeldruk voor financiële instellingen te beperken. Het risico bestaat dat het juridische kader waarbinnen de financiële sector moet werken, tussen beide posities heen en weer gaat slingeren. Alleen met een zorgvuldige en expliciete kosten-baten afweging is het mogelijk deze pendulebeweging tegen te gaan.